105042

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

POLARIS

(Section 3.03, 2000 Special Report of the Provincial Auditor)

*3rd Session, 37th Parliament
51 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
POLARIS (Section 3.03, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: FIEF (Section 3.03, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)
ISBN 0-7794-3149-9

1. POLARIS (Information retrieval system). 2. Land titles—Registration and transfer—Ontario—Data processing. I. Title. II. Title: FIEF (Section 3.03, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

KEO274.O56 2002 346'.1304'38 C2002-964002-4E

*** Filed pursuant to an Order of the House dated Thursday, December 13, 2001, 2nd Session, 37th Parliament. The 2nd Session of the 37th Parliament prorogued on Friday, March 1, 2002. As of the filing date of this Report, the 3rd Session of the 37th Parliament had not yet commenced. This Report will be brought before the House at the commencement of the 3rd Session of the 37th Parliament.**

102-05572/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
April 2002

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1

1. INTRODUCTION 1
   1.1. Audit Objectives and Overview 2
      1.1.1. Auditor's Conclusions (2000) 2
      1.1.2. Committee Observations, Conclusions and Recommendations 3
   1.2. Auditee's Response 3

2. POLARIS CONTRACT RENEGOTIATIONS (2001) 3

3. BACKGROUND ON THE POLARIS PROJECT 4
   3.1. Licensing Arrangements 4
      3.1.1 Contract Renegotiations 5
   3.2. Project Completion Date 5
      3.2.1. Contract Completion Date 5
         Factors Affecting the Rate of Conversion 5
      3.2.2. Contract Renegotiation 6
         Contract Benchmarks 6
   3.3. Project Cost Estimates/Risk Assessment 7
      3.3.1. Project Funding and Costs (1991- Completion) 7
         Reconciliation of Original Project Cost 8
   3. 4. Decline in Ministry Revenues 9
      3.4.1. Project Revenues 10
         Revenues (1991-2017) 10
   3.5. Other Financial Considerations 11
      3.5.1. Notice of Termination Option 11
      3.5.2. Issuance of Teranet Bonds 12
         Decision to Issue Bonds 12

4. ACCOUNTABILITY ISSUES 13
   4.1. Project Governance 14
      4.1.1. Accountability Innovations 14
   4. 2. Access to Information 15

5. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 17

NOTES 19

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on the Ministry of Consumer and Commercial Relations' POLARIS project in section 3.03 of the *2000 Special Report on Accountability and Value for Money*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on February 26, 2001 and November 1, 2001 with representation from the Ministry of Consumer and Business Services (formerly the Ministry of Consumer and Commercial Relations). In addition, supplementary information was provided through correspondence with the Deputy Minister.

The Committee extends its appreciation to the officials from the Ministry of Consumer and Business Services (the Ministry) for their attendance at the hearings. In addition, the Committee acknowledges the assistance provided by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch during these proceedings.

1. INTRODUCTION

The Ministry established POLARIS in 1980 to automate the provincial land registration system. Properties formerly in the Registry System were converted to the Land Titles System and records were automated to permit computer searching and the registration of real property documents. The Auditor's report provided an overview of the following findings:[1]

- In 1991, Teranet Land Information Services Inc. (Teranet) - a corporation owned jointly between the province and a private sector company - assumed from the Ministry financial and contractual responsibility for the implementation and operation of POLARIS.
- Teranet's services include online remote access to the POLARIS database and allowing users to electronically register documents that affect land title.
- Teranet receives fees for the registration and ancillary transactions that the Ministry processes using POLARIS. The Ministry receives from Teranet a royalty of 25% for registration-related revenue and 5% for ancillary non-search services and certain other services.
- Under the License Agreement, the ownership of POLARIS, which included software, hardware, licenses and trademarks, was transferred to Teranet.
- The Ministry owns 40% of voting shares in the corporation, plus other special shares that entitle the Ministry to 50% of dividends and distributions declared by Teranet.
- The Ministry received preferred shares (non-voting, non-participating), redeemable for $30 million, for its contribution of work already completed on the project and for POLARIS.

- The Shareholder Agreement provides that the Ministry and the private sector partner are each entitled to nominate four of Teranet's 11 directors and jointly nominate another three.
- As of March 31, 2000, approximately 2.5 million of the estimated 4.3 million properties in the province had been fully converted to electronic format.
- Since 1991 [to approximately April 2000] the Ministry has paid Teranet $235 million from revenue obtained for automated land registration and ancillary services. Teranet has paid back $45 million in royalties to the Ministry.
- The majority of Teranet's revenues, along with funds obtained through financing, have been used for ongoing project costs incurred to date and the operation and maintenance of the automated system.

1.1. Audit Objectives and Overview

The Provincial Auditor's (the Auditor) objective in this financial controls review was to determine whether the Ministry had adequately assessed the impact of its arrangement with Teranet on the continued operation of the land registration system and on the province's investment in the project.

Issues and concerns were identified regarding the status of the POLARIS project, the Ministry's ongoing contractual arrangement with Teranet, and accountability matters related to project governance and access to information. The Office of the Provincial Auditor will revisit this subject in a follow-up report on POLARIS.

1.1.1. Auditor's Conclusions (2000)

The Provincial Auditor identified several concerns over the Ministry's arrangements with Teranet and the status of the project.

- In 1991, the POLARIS project had an original cost estimate of $275 million and an anticipated 1999 completion date. Now the project could cost over $1 billion.
- Teranet pledged most of its significant assets as security for a $280 million bond offering in 1999, primarily to repay debts and to fund the implementation of the project. The Ministry's cost could increase if the Ministry terminates the Agreement with Teranet and assumes responsibility for POLARIS.

The Ministry advised the Provincial Auditor, at the time of the audit, that it was in the process of determining an appropriate course of action in response to these matters. Recommendations were not prepared during the audit; however, the Provincial Auditor indicated that the following actions would be of value:

- a reassessment of Teranet's estimation procedures for project costs and timetables;

- an independent review of Teranet's procedures and cost estimates; and
- improved accountability processes to ensure that relevant operational and financial matters are brought to the attention of key Ministry officials by Teranet on a timely basis.

1.1.2. Committee Observations, Conclusions and Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's findings in the 2000 audit report on POLARIS. As the renegotiations are ongoing at the time of writing, the Committee has decided to focus its report on providing a record of its observations, with limited recommendations.

1.2. Auditee's Response

The Standing Committee on Public Accounts requests that the Ministry of Consumer and Business Services provide the Clerk with a response to this Committee report within one hundred and twenty days of the date of tabling with the Speaker of the Legislative Assembly. In the event that the contract renegotiations are completed prior to this deadline, a response would be required at that time, rather than at the end of the standard one hundred and twenty day period.

2. POLARIS Contract Renegotiations (2001)

The Provincial Auditor reported in 2000 that the Ministry indicated that it was in the process of assessing its options for automating the land registration system, implementing improvements to its accountability process with Teranet and deciding on an appropriate course of action at the time of the audit.

In an October 25, 2001 letter to the Public Accounts Committee from the Ministry of Consumer and Business Services, the Deputy Minister assured the Committee that the current negotiations are comprehensive, encompassing all major policy issues and will result in the amendment of clauses in the current legal agreements. In addition, the Ministry indicated that the Provincial Auditor's concerns regarding the implementation project have been addressed during the course of the negotiations.[2] The Ministry anticipated that changes could result from these negotiations on the Implementation Project.[3]

Subsequently, at the hearings on November 1, 2001 the Ministry of Consumer and Business Services explained that it was nearing the completion of its negotiations with Teranet and that it was encouraged by the "going-forward agenda" which will be presented to the government and Teranet for consideration upon completion.[4]

The negotiations are to address several implementation issues:

- clarifying and solidifying the full access to the electronic service delivery infrastructure, in the event of financial or other impediments to Teranet delivering on the Ministry's behalf;
- control over fees associated with basic electronic service delivery;
- a best-practice approach to privacy compliance;
- improved liability protection for consequential damages arising from errors in the conversion process;
- the governance process for system development and the new product and services development; and
- the best-practice approach to integrated disaster recovery.[5]

Due diligence was completed on the cost of implementation automation in the Fall 2001. It was concluded that the forecasting methodology was sound, and that there was full alignment between the implementation rollout schedule and the revenue generation schedule.[6] The exclusive license period extends to approximately 2017.[7]

3. Background on the POLARIS Project

The objective of this report was to provide a comprehensive statement on the information provided by the Ministry during the Committee's proceedings and through correspondence with the Deputy Minister, with attention to the following main subject areas:

- the licensing arrangements;
- project schedule and timetable for completion;
- project cost estimates and risk assessment;
- Ministry revenues;
- supplementary financial arrangements; and
- accountability considerations.

3.1. Licensing Arrangements

In the original agreements between the Province and Teranet, licenses were granted to both Teranet and the Ministry:[8]

- during the Exclusive Term of the Agreement, Teranet was granted an exclusive, non-transferable worldwide right to provide on-site access to the automated land registration database in local land registry offices, to prepare and reproduce information products and services and to provide remote access to the database, and

- the government received a number of benefits, which include the automation and conversion to land titles of property records in Ontario, the creation of a map database for these properties and the development of a remote access gateway for search and registration to the automated land registration database. As part of these agreements, Teranet bears the cost

for the operation and maintenance of these databases and systems as well as their improvement and development.

The Ministry benefits from the electronic service delivery and conversions, and Teranet operates the POLARIS system for the Ministry. Teranet owns the system and the system data are provincial property. This gives the province the right of access during the exclusive license period and thereafter.[9]

3.1.1 Contract Renegotiations

The Ministry explained that to terminate the license and the implementation activities is not in the interests of either Teranet or the Ministry. The preferred route is to manage costs and timelines and to make adjustments during the course of the project.[10]

3.2. Project Completion Date

The original Implementation and Operation Agreement (1991) required Teranet to achieve certain benchmarks in connection with the automation of the land registration system. Specifically, Teranet was to perform all work necessary to automate and convert properties in Ontario in accordance with the progress schedule and timetable stated in the Implementation and Operation Agreement (the Agreement).

Committee Hearings and Ministry Submissions

The initial project scope has been reduced, requiring renegotiations to deal with changing technology and timelines, as the project has moved to the more difficult property files.[11] According to the Ministry, the automation project only deals with patented land and that at the conclusion of the suggested model, approximately 14% of the province's surface area will still be administered in a manual format by the Ministry.[12]

3.2.1. Contract Completion Date

In 1998 the Ministry extended the date for completion of the automation to March 31, 2004, and in 2000 Teranet indicated that an extension to 2010 was required. The revised completion date and a projected cost in excess of $1 billion were of concern to the Committee.[13]

Factors Affecting the Rate of Conversion

According to the Ministry, several variables have contributed to the adjusted timelines. Initially, the project entailed the automation of records for searching a title, and subsequently it was expanded to enable computer transactions.[14] In 1999, Teranet terminated its contract with its principal subcontractor, responsible for converting land registration information to the electronic format. This resulted in a reduction in the number of properties being automated from about 23,000 per month during 1999 to about 12,000 in February 2000. Also, the Ministry explained that it is difficult to be precise about the level of effort required for the

conversion process until Teranet is operating in a given jurisdiction. This is attributed to the variation in property types and mixes, and property descriptions across the province.[15] Some of the outstanding files are for properties that are relatively inactive on the resale market in Ontario.[16]

Status of Conversions

As of September 2001, approximately 70% of the 4.3 million provincial properties had been automated and 62% are in land titles.[17] Therefore, there are three million records that have been automated, with 500,000 to be put into the registry.[18] Due to the reduced scope of the project, approximately 12% of the properties will not be processed under the Agreement and therefore will not be on-line in 2007.[19]

The Ministry may decide not to complete all records within a specific time frame, as it may be more efficient to complete this component over several decades as the properties actually transact.[20] The outstanding 12% may not be automated and converted on the same financial basis, due to several as yet unknown factors.[21] The Ministry may include these files in the automated system under a new arrangement.

3.2.2. Contract Renegotiation

The Ministry explained that the schedule for the completion of the automation of the registration system is part of the current negotiations.[22] A plan has been developed for the substantial completion of the automation of the land registration records.[23] Also, controls will be required on timelines and costs to make informed choices on finishing the project on schedule.[24]

The third or fourth quarter of 2007 has been under discussion as a possible completion date during the renegotiations.[25] This timeframe is based on the mix and complexity of the property identification numbers (PINs) and the volume of existing files being processed, and new files being generated.[26]

Contract Benchmarks

Benchmarks are an integral part of the Teranet Agreement that establish annual contractual standards for automated properties to be implemented.[27] One of the original benchmarks provided for the electronic registration for a substantial number of properties in Ontario, representing between 87% and 88% of the communities with a population of 5,000.[28]

> Under the legal Agreements that govern the relationship, specifically the Implementation and Operations Agreement, failure to meet an annual contractual benchmark could result in the issuance of a Notice of Termination. A process exists that could eventually lead to the termination of not only the Implementation and

Operations Agreement but also the License Agreement and the Exclusive License itself.[29]

Teranet had informed the Ministry that it would probably not meet the annual benchmark for the implementation of additional automated properties by March 31, 2002.[30]

The benchmarks will be replaced with an implementation rollout schedule, which will be matched to an electronic registration schedule, with targets by geographic location. The Ministry indicated that it would be monitoring various targets on a quarterly basis, rather than only the number of PINs.[31]

3.3. Project Cost Estimates/Risk Assessment

Cost estimates for the project have substantially increased from the 1991 estimate of $275 million. As of April 1999, Teranet estimated that the total costs for the project would be in excess of $700 million.

In 1999, the Ministry retained a consultant to review the POLARIS project and the Ministry's financial risk. The consultant noted that:

- Teranet's estimate of over $700 million in total project costs is one of many scenarios. There are significant uncertainties in the assumptions that were utilized to develop the estimate. Other, less favourable scenarios estimate total project costs in excess of $1 billion.
- The cost to convert the remaining 1.8 million properties using existing workflows and processes exceeds the anticipated revenues from conversions.
- Teranet should reassess its estimation procedures for determining project conversion costs and timetables, and the Ministry should independently review Teranet's procedures and cost estimates.

The consultant prepared recommendations for improving Teranet's accountability process to ensure that relevant operational and financial matters are brought to the attention of key ministry officials on a timely basis.

Committee Hearings and Ministry Submissions

The Committee raised concerns about cost overruns and overall Ministry risk.[32] At issue is whether the Ministry is able to manage the timelines and complete the project on budget. The Ministry indicated that it has a strong governance process in place and that it has dedicated the necessary resources required by government to manage the project.[33]

3.3.1. Project Funding and Costs (1991- Completion)

The Ministry explained that the $1 billion estimate reported in the 2000 audit report was based on processing all of the remaining properties with their various

levels of complication and the issues associated with the automation and conversion processes over the next two or three years.[34] At issue is the impact of the uneconomic costs associated with the remaining conversions, given that the property turnover rate in rural areas is less frequent than urban areas. Fees are received when a property is conveyed, and therefore revenues would be lower in rural parts of the province.[35]

The automation and conversion costs incurred as of February 2001 by the company were approximately $300 million and the incremental cost of the work from March 2002 is about $215 million, excluding interest. Future costs from March 2002 until completion are approximately $215 million.[36] The following table includes the total project cost components for a total of $680 million by 2007.

Table No. 1
Teranet's Total Project Costs
(1991-2007)

Costs Incurred 1991-2007	Total Expenditures
Cost - Start-up to March 31, 2002	$332M
Cost - 2002 to 2007	$215M
Interest Costs (approx.)	$133M
Projected Total Project Cost 2007 (reduced Project scope)	$680M[1]

[1]Ministry estimate based on current status of negotiations, and a reduced work scope.
Source: Based on the evidence provided during the hearings and through correspondence with the Ministry of Consumer and Business Services.

There is a cap on implementation and automation that applies to overall time and cost. However, there is no cap on the system operation costs or system development as they serve more than the implementation and automation project. If costs exceed anticipated levels, the Ministry would go to Cabinet for direction.[37]

Reconciliation of Original Project Cost

The Provincial Auditor's staff explained that the project cost of $275 million figure was obtained from the 1991 Management Board submission and that it had received factual clearance for audit purposes.[38] The Ministry indicated that it did not provide the Auditor with the total project cost initially because it was not available at that time. Subsequently, the Ministry reviewed the original project documents and a total project figure of $404 million was provided.[39]

> [The Ministry went] back and looked at the original closing documents that were part of the deal. The figures in there were about $404

> million, of which the $275 million was a piece. We've [Ministry] also looked at original documents that estimated that had the government undertaken this project itself, that would have been in the order of about $620 million.[40]

The Provincial Auditor confirmed that the original project estimate used to obtain approval from the Management Board of Cabinet in 1991 was $275 million. The revised cost estimate of $404 million was prepared in 2001, following the release of the Provincial Auditor's report. In the opinion of the Provincial Auditor, the cost estimate of $404 million cannot be substantiated.

3. 4. Decline in Ministry Revenues

The Provincial Auditor noted that the Ministry anticipated that transferring the POLARIS project to Teranet would maintain government revenue. However, for fiscal year 1994/95, the Ministry's revenues, net of expenditures, from land registration transactions were $38 million, and by fiscal year 1999/2000, the Ministry's net revenues, including royalties received from Teranet, had declined to about $13 million. Furthermore, Teranet had not declared any dividends to its shareholders since its inception, as of March 31, 2000. On a cumulative basis the firm's (Teranet) accumulated deficit is $44 million.[41] The firm's overall financial statements include the accumulated debt for carrying costs on the bond debenture and other lines of business in which they have investments.

Committee Hearings and Ministry Submissions

The financial viability of the project, based on the revenues and the projected conversion of the remaining 1.8 million-properties, was addressed during the hearings.[42] Of concern are Teranet's $280 million bond issue, the firm's $44 million deficit, and the non-payment of dividends.

It was expected at the start of the project that Teranet would not be able to pay dividends in the initial years, and that it would return all revenues into the project. The partners or shareholders were aware that Teranet, as a new company, would be running losses during the initial years. Therefore, at the outset of the project it was necessary to provide an accelerated cash flow to Teranet to fund the implementation. Also, the firm started in areas where the property mix and types permitted faster automation and conversion.[43]

In the early 1990s the economic downturn resulted in a decrease in the number of property registrations, and there were start-up issues related to the acquisition of a new private-sector partner. Consequently, the project's timeframe was extended and debt financing was required to provide the working capital for the project.[44] During this period the fees retained by the Ministry declined as expected.[45]

3.4.1. Project Revenues

The project is funded by fees transferred to Teranet when a property is automated and the registration is completed. As more properties are automated, there is a larger revenue transfer to Teranet. "Revenues under the licensing arrangements provide for payouts to the Province and Teranet. Ontario transfers to Teranet all revenues generated from properties in the automated land registration system, which include registrations, searches and other associated activity; and the Province receives royalties."[46] The Ministry explained that the original business model was designed to address the easiest conversions to generate revenue to enable the firm to continue with the property conversions.[47] The Ministry explained the revenue streams as follows:

> We [Ministry] will continue to retain the revenue from registrations against properties that are not automated. Since the automation project has carried on longer than was originally anticipated, the retained revenue for the province is also more prolonged. Also, as a result of the properties being automated and fees being transferred to the company, our royalty payments rise, because, as the minister mentioned, 25% of the registration fees come back to the province as royalties. So our royalty payments are rising as the properties get automated.[48]

The audit report noted that from 1991 to approximately April 2000, the Ministry paid Teranet $235 million from revenue obtained for automated land registration and ancillary services. Teranet paid $45 million in royalties to the Ministry by approximately mid 2000. The economic downturn in the 1990s reduced revenue flows as registrations dropped significantly.

In the most recent fiscal year, 80% of Teranet's revenue came from the government of Ontario. In addition, Teranet has revenues and investment from other business activities associated with value-added products. The estimated revenues from these products and services are projected to be $900 million between 1991 and 2017. They include a venture with the Canadian Bar Association for title insurance, and mapping services for municipalities.[49]

Revenues (1991-2017)

The province retains the revenues associated with the properties that are not automated.[50] Therefore, the retained revenues for the province are dropping as more properties are automated, and the revenues accrue to the company. The 50-50 share split applies to the profits from the company, and not the diversion of revenues from registrations.[51]

During the years 1991-2017, it is expected that $2 billion in revenue will be transferred from the Consolidated Revenue Fund to Teranet. Teranet would have modernized and operated the provincial land registration system and paid the province $460 million in royalties. Teranet's income for the period 1992-2001 is provided in Table No. 2 entitled "Core Business Statement of Income".

3.5. Other Financial Considerations

Other costs requiring consideration in the overall financial framework are the options of notice of termination and issuance of Teranet bonds.

3.5.1. Notice of Termination Option

In the event that Teranet does not perform in accordance with the terms of its Implementation and Operation Agreement, the Ministry has the option of issuing a notice of termination of the Agreement. The matter may be referred to an arbitrator to determine if this option is appropriate. If the arbitrator is in Agreement, the arbitrator can then determine fair and equitable compensation for either party.

The Provincial Auditor noted that unless an adequate contingency plan is in place, termination of the Agreement could result in an increased risk of interruptions to the operation of the land registration system. The Ministry indicated that if the Agreement is terminated, there are adequate safeguards in place to ensure the continued operation of the province's land registration system, as the Agreement permits the Ministry to assume operation and control of POLARIS. The Provincial Auditor noted that a recent restructuring of Teranet's financing could increase the Ministry's costs in the event that it decides to assume responsibility for the operation and control of POLARIS.

Committee Hearings and Ministry Submissions

The Committee addressed the financial implications of the Agreement, based on the Ministry's comment that the termination of the contract could result in a significant cost to the government.[52] Such costs could include the potential loss of equity in bonds in the event of termination and the negative impact on the province's ownership interest in Teranet.[53] The Ministry provided the following explanation on the contract termination option:

> There are two different issues here. One is, on a going-forward basis, a wilful failure to comply or to provide the resources to do the project would be a material breach of the future Agreement that we're negotiating.
> In the original Agreement in 1991, it was intended that the parties would go through an arbitration process if there were a terminating event, which is the wording in the current Agreement.[54]

The Ministry intends to complete the POLARIS project, preferably under the current contact, or in the event of termination, through a replacement supplier. The concern is that a new provider would incur start up costs and additional expenses to achieve the necessary knowledge base to complete the project.[55]

3.5.2. Issuance of Teranet Bonds

In September 1999, Teranet issued $280 million in bonds, which mature on September 8, 2009. Teranet used the net proceeds from the sale of these bonds primarily to repay existing bank loans and to finance its future implementation costs for automating land registration information. The province acquired $30 million in bonds in exchange for the preferred shares of equal value acquired when Teranet was established.

As security for the bonds, Teranet pledged most of its assets, including monetary assets held by the company, revenues and receivables, computer software, equipment and agreements. This includes the License and the Implementation and Operation Agreement between Teranet and the province. As a result, if the Ministry were required to terminate its Agreement with Teranet and assume operation and control of the project, it would have to address Teranet's obligation to the bondholders. In addition, the Ministry may have to compensate Teranet for all or part of the costs it has incurred. Since 1991, Teranet has substantially invested in automating land registration documents and developing the POLARIS system. As of March 31, 2000, Teranet reported these costs to be over $300 million.

Committee Hearings and Ministry Submissions

The province's financial commitments in relation to the Teranet bonds were of concern during the hearings. Following the economic downturn in the early 1990s the registration volumes declined from approximately 1.9 million to about 1.1 million, according to the Ministry. Consequently, the available funding for the project declined and it was necessary to borrow, through the bond debenture.[56] Nevertheless, the Ministry indicated that Teranet would have the necessary funding to complete the project, and based on the financial advisors retained by SuperBuild, Terenat has a solid financial position.[57]

Decision to Issue Bonds

The original contract contemplated that Teranet could acquire debt financing if necessary; however, it was not specific on the type of instrument.[58] With the issuance of bonds the government's exposure is twofold:

- the province holds $30 million worth of bonds as part of that debt issue; and
- in the event that Teranet encounters financial problems, the value of government's 50% economic interest in the ownership in the company would be affected, as would the government's share of the value.[59]

Potential Default Scenario

In a default situation, the receiver could sell the assets without provincial involvement; however, the province has the right of review of a new successor.[60] The Auditor enquired if there were any safeguards for the taxpayers in the event that Teranet should default on its bonds.[61] The Ministry explained the current arrangements:

> . . . as part of the bond covenance the ownership of the system is pledged as security against the bonds. But what we've [Ministry] been negotiating is not the ownership of the system; it's the rights to use the system in order to fulfill our statutory obligations. That will remain absolutely solid for the province to be able to maintain its access rights to the system perpetually in order to run the business of land registration in Ontario.[62]

The Ministry assured the Committee that it has addressed all factors in the renegotiations to ensure a seamless situation in the event of financial problems.[63] It is confident that Teranet will meet its obligations under the contract.[64]

The province provided the rating houses with information relating to the company's relationship with the government, which was not a guarantee of responsibility for the indebtedness. There is no legal responsibility by the province for the debt, except through its ownership interests in the company.[65]

The Ministry explained that the bond was a private placement and that the Standard and Poor's rating does not disclose all of the information. As a private placement with institutional investors, it was not offered for public acceptance or public involvement the way it would have been for other types of instruments.[66]

4. Accountability Issues

The Committee addressed two fundamental accountability matters during these hearings related to project governance and the broader issue of the Auditor's access to audit information. The Committee acknowledged the Ministry's efforts to address deficiencies in accountability; however, the Committee concluded that additional attention is required in the following areas:

- the Ministry's authority to monitor and oversee the provincial land registration system and the level of control demonstrated in Teranet's governance structure; and
- the level of Ministry cooperation with oversight bodies, specifically the the Standing Committee on Public Accounts and the Office of the Provincial Auditor.

4.1. Project Governance

The public-private sector partnership is based on the province's ownership of 40% of voting shares in Teranet, and other special shares, entitling the Ministry to 50% of dividends and distributions declared by Teranet. Ultimately, the province does not determine the operation of Teranet.[67]

The Company's Board of Directors is responsible for financing, and adhering to the contract.[68] The Shareholder Agreement provides that the Ministry and the private sector partner are each entitled to nominate four of Teranet's 11 directors and jointly nominate another three. An Assistant Deputy Minister sits as a non-voting member on the Board to provide a presence at these meetings.[69] The Board of Directors meets approximately six or seven times a year, and the Ministry meets regularly with the Chair, and prior to the Board meetings, the Deputy confers with provincial appointees on the Board.[70]

According to the Minister, the province has equal representation on the Board of Directors, and is a minority shareholder, with involvement in financing arrangements. Whereas, the company has control over the daily operations, the Ministry oversees the terms of the Agreement.[71]

4.1.1. Accountability Innovations

The Committee enquired about a second review conducted by SuperBuild in the Spring 2000 that addressed the legal and financial risks, and issues associated with the current contractual relationships.[72] In turn, the Ministry explored options with SuperBuild advisors to determine the most practical, convenient and prudent way to proceed with the project while maintaining the integrity of the land registration system.[73] On the basis of this analysis, the Ministry plans to move forward with the government's support in a plan of action.[74]

The Ministry indicated that it is in a stronger position now to manage the program for the following reasons:

- it has a better understanding of system uncertainties and those features of the system that can be controlled;
- a quarterly review process was developed, providing for full disclosure of any variances; and
- a termination capability is available in the event that Teranet fails to perform or if it has not met the specified capacity.[75]

Also, the contract renegotiations have addressed governance with Teranet. As noted, this process has a performance management framework that will include a quarterly review by the Ministry in situations of significant variance, with a third-party review of the numbers.[76] According to the Ministry, this approach provides the necessary management tools and accountability techniques to monitor progress.[77] Furthermore, there are two relationships to monitor project costs; namely, the shareholder relationship and the client relationship.

Finally, the Ministry's oversight has been restructured.

- The Ministry plans to introduce a new structure with regular liaison meetings with the Board of Directors of Teranet, and the provincial Board members, and to hold regular annual strategic planning sessions with the provincial members.[78]

- A new Ministry "Sector Liaison Branch" will introduce embedded and systematic approaches toward governance, performance management and accountability.[79]

Committee Recommendation

This section has described the modified governance framework and various initiatives taken to address accountability matters. To ensure that the requirements of this accountability regime are met would require regular monitoring of project estimation procedures, costs, timetables, an independent review mechanism, and an established reporting structure to the Ministry.

The Committee therefore recommends that:

1. **The Ministry of Consumer and Business Services should establish the following auditable accountability measures, in the automation of the province's land registration system through POLARIS:**

    - **a reassessment of Teranet's estimation procedures for project costs and timetables; and**
    - **in order to facilitate corrective action by the Ministry, improved accountability processes to ensure that relevant operational and financial matters are brought to the attention of key Ministry officials by Teranet on a timely basis.**

4. 2. Access to Information

The Committee requested financial information during the hearings from the Ministry to clarify certain matters. Initially, the Ministry's position was that Teranet is a private company and as such, it is entitled to protect internal information. Consequently, the Ministry was not prepared initially to provide the Committee with certain information relating to Teranet's finances due to proprietary interests.[80]

The Committee asked for clarification as to whether information is not available because of the terms of the Agreement.[81] The Ministry explained that from a standpoint of the government's right to know these financial arrangements, there are no restrictions on access. Teranet was not concerned with the Provincial Auditor reviewing financial information, but rather that competitors could be privy to information that would normally not be made public.[82] The company was

concerned that the disclosure of certain information could negatively affect its interests in the marketplace.[83]

The information requested by the Public Accounts Committee and the Provincial Auditor's office is necessary for the review of the audit report.[84] The Committee corresponded with the Deputy Minister on several occasions attempting to receive clarification on Teranet's bond issue and the Ministry's determination of total project costs for POLARIS.

The Ministry confirmed that it had the required information and that Teranet agreed to share it with the Provincial Auditor.[85] On November 1, 2001 the Provincial Auditor indicated that the information had been received, but that it had been an arduous process.[86] The Auditor elaborated on his concern over the manner in which these audit-related requests were managed by the Ministry:

> One of the concerns that arose in the previous meetings was the continued argument that the information was proprietary to Teranet . . . .
>
> I [Provincial Auditor] would like it on the record that we have in the meantime obtained a legal opinion and I would like to bring that out. We have taken a look at the confidentiality clauses that are in the Agreement. In the exclusions from confidentiality is any information that is disclosed pursuant to a court order or other legal compulsion or as required by law. Our right of access is established under the *Audit Act* and therefore it's under law. I am happy to note that as of now [November 1, 2001] the restrictions have been removed.[87]

The Auditor reiterated that his Office would not be restricted on reporting as required under the *Audit Act*.[88]

Committee Recommendation

The information requested by the Committee on Teranet's operations was essential to the business of the Office of the Provincial Auditor and the Standing Committee on Public Accounts. In response to the difficulties encountered in obtaining this information, the Committee noted in correspondence last year with the Ministry that, in the fulfilment of its mandate, it has the right to relevant information under the *Legislative Assembly Act*. Similarly, the Provincial Auditor's right of access to information for audit purposes is entrenched in the *Audit Act*.

The Committee concluded that relevant information should be provided on a timely basis in subsequent audits, and to facilitate this process, it is necessary for

the Ministry to reassess the way in which the various requests for information were managed during the hearings in 2001.[89] There is the expectation that Ministry staff would facilitate the audit process to ensure accountability and transparency in dealings with the Standing Committee on Public Accounts and the Office of the Provincial Auditor.

The Committee therefore recommends that:

2. **The Ministry of Consumer and Business Services should review its management of the POLARIS Project and the 2001 Committee hearings, focusing on the problems encountered in providing the Committee and the Provincial Auditor with access to relevant information for Committee and audit purposes. To prevent a recurrence of these circumstances, the Ministry should provide information as required under the *Legislative Assembly Act* and the *Audit Act* on a timely basis.**

5. List of Committee Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts recommended as follows:

1. **The Ministry of Consumer and Business Services should establish the following auditable accountability measures, in the automation of the province's land registration system through POLARIS:**

    - **a reassessment of Teranet's estimation procedures for project costs and timetables; and**
    - **in order to facilitate corrective action by the Ministry, improved accountability processes to ensure that relevant operational and financial matters are brought to the attention of key Ministry officials by Teranet on a timely basis.**

2. **The Ministry of Consumer and Business Services should review its management of the POLARIS Project and the 2001 Committee hearings, focusing on the problems encountered in providing the Committee and the Provincial Auditor with access to relevant information for Committee and audit purposes. To prevent a recurrence of these circumstances, the Ministry should provide information as required under the *Legislative Assembly Act* and the *Audit Act* on a timely basis.**

TERANET INC.

Table No. 2
Core Business Statement of Income

Years ended March 31
(Thousand of Dollars)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
REVENUE	$2,947	$5,225	$ 8,844	$11,326	$16,972	$43,738	$64,330	$75,838	$89,547	$97,810
LESS:										
MCCR ROYALTIES	269	960	1,874	2,223	3,305	6,980	10,219	11,398	13,791	15,781
OPERATING COSTS	4,392	6,309	5,752	14,420	17,029	22,570	30,472	35,072	38,633	38,224
EBITDA**	(1,714)	(2,044)	1,218	(5,317)	(3,362)	14,188	23,639	29,368	37,123	43,805
Less:										
INTEREST, TAXES, DEPREC'N & AMORT'N	2,705	6,397	21,593	3,514	6,232	13,776	18,530	23,016	27,398	33,290
INCOME (LOSS)	$(4,419)	$(8,441)	$(20,375)	$(8,831)	$(9,594)	$ 412	$ 5,109	$ 6,352	$ 9,725	$10,515

Included Registration, Search, Ancillary, Remoter Access, Writs and Map Revenue
*EBITDA: Ending Balance before Interest, Tax, Depreciation, and Amortization.
Source: Letter to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts from the Deputy Minister, Ministry of Consumer and Business Services, dated November 28, 2001.

NOTES

[1] Office of the Provincial Auditor, *2000 Special Report on Accountability and Value for Money*, (Office of the Provincial Auditor; Toronto, Ont., Fall 2000), pp. 68 and 69.
[2] Letter form the Deputy Minister, Ministry of Consumer and Business Services, to the Vice-Chair, Standing Committee on Public Accounts, dated October 25, 2001.
[3] Ibid.
[4] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 67.
[5] Ibid., p. 84.
[6] Ibid., pp. 71 and 72.
[7] Ibid., p. 77. Teranet, which holds a conditional exclusive license for providing automated land registration services, receives fees collected by the Ministry for registration and ancillary transactions that the Ministry processes using POLARIS.
[8] Letter from the Ministry of Consumer and Business Services, dated October 25, 2001.
[9] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 77.
[10] Ibid., p. 70.
[11] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 390.
[12] Letter form the Deputy Minister, Ministry of Consumer and Business Services, to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts, dated November 28, 2001.
[13] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 68.
[14] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 398.
[15] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 72.
[16] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 393.
[17] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 83.
[18] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 411.
[19] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 80.
[20] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 393.
[21] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 83.
[22] Ibid., p. 70.
[23] Letter from the Ministry of Consumer and Business Services, dated October 25, 2001.
[24] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 69.
[25] Ibid.
[26] Ibid.
[27] Letter from the Ministry of Consumer and Business Services, dated October 25, 2001.
[28] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 68.
[29] Ibid.
[30] Letter from the Ministry of Consumer and Business Services, dated October 25, 2001.
[31] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 69.
[32] Ibid., p. 75.
[33] Ibid., p. 76.

[34] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 403 and 405.
[35] Ibid., p. 406.
[36] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 68.
[37] Ibid., p. 70.
[38] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 403.
[39] Ibid.
[40] Ibid.
[41] Ibid., p. 399.
[42] Ibid., p. 406.
[43] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 72.
[44] Ibid, p.73.
[45] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 400.
[46] Letter from the Ministry of Consumer and Business Services, dated October 25, 2001.
[47] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 411.
[48] Ibid., pp. 395 and 396.
[49] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 78.
[50] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 395.
[51] Ibid.
[52] Letter from the Ministry of Consumer and Business Services, dated October 25, 2001.
[53] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 73.
[54] Ibid.
[55] Ibid.
[56] Ibid.
[57] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 407.
[58] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 80.
[59] Ibid. p. 77.
[60] Ibid.
[61] Ibid., pp. 76 and 77.
[62] Ibid., p. 77.
[63] Ibid., p. 80.
[64] Ibid., p. 77.
[65] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 80.
[66] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 407.
[67] Ibid., p. 391.
[68] Ibid., p. 392.
[69] Ibid., p. 396.
[70] Ibid., p. 408.
[71] Ibid., p. 391.
[72] Ibid., p. 407.
[73] Ibid.
[74] Ibid.
[75] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 75 and 76.
[76] Ibid., p. 69.

[77] Ibid.
[78] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, First Session, 37th Parliament (February 26, 2001): 403.
[79] Ibid.
[80] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)*, Second Session, 37th Parliament (November 1, 2001): 82.
[81] Ibid.
[82] Ibid., p. 81.
[83] Ibid.
[84] Ibid.
[85] Ibid., p. 82.
[86] Ibid., p. 71.
[87] Ibid.
[88] Ibid., p. 81.
[89] Ibid., pp. 83 and 84.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

FIEF

(Section 3.03, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

*3e session, 37e législature
51 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
FIEF (Section 3.03, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: POLARIS (Section 3.03, 2000 Special report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-3149-9

1. FIEF (Système d'information). 2. Titres de propriété—Immatriculation et transfert—Ontario—Informatique. I. Titre. II. Titre: POLARIS (Section 3.03, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

KEO274.O5614 2002 346.71304'38 C2002-964002-4F

*** Déposé conformément à un ordre de la Chambre du jeudi 13 décembre 2001, deuxième session, trente-septième législature. La deuxième session de la trente-septième législature a été prorogée le vendredi 1er mars 2002. Au moment du dépôt de ce rapport, la troisième session de la trente-septième législature n'a pas encore commencé. Ce rapport sera déposé devant l'Assemblée au début de la troisième session de la trente-septième législature.**

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Avril 2002

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1

1. INTRODUCTION 1
   1.1. Objectifs et aperçu de la vérification 2
      1.1.1. Conclusions du vérificateur (2000) 2
      1.1.2. Constatations, conclusions et recommandations du Comité 3
   1.2. Réponse du ministère 3

2. RENÉGOCIATIONS DU CONTRAT DU FIEF (2001) 3

3. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LE PROJET FIEF 4
   3.1. Les contrats de licence 4
      3.1.1 Renégociations du contrat 5
   3.2. Date d'achèvement du projet 5
      3.2.1. Date d'exécution du contrat 6
         Facteurs modifiant le rythme de conversion 6
      3.2.2. Renégociations du contrat 6
         Seuils-repères du contrat 7
   3.3. Estimations des coûts du projet/évaluation des risques 7
      3.3.1. Financement et coût du projet (achèvement en 1991) 8
         Comparaison avec le coût original du projet
   3.4. Baisse des recettes du ministère 10
      3.4.1 Recettes du projet (1991-2017) 11
         Recettes (1991-2017) 11
   3.5. Autres considérations financières 11
      3.5.1. Avis de résiliation 11
      3.5.2. Émission d'obligations de Teranet 12
         Décision d'émettre des obligations 13

4. QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ 14
   4.1. Gestion du projet 14
      4.1.1. Innovations liées à l'obligation de rendre compte 15
   4.2. Accès à l'information 16

5. RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 18

BIBLIOGRAPHIE 21

PRÉAMBULE

Le vérificateur provincial a présenté un rapport sur le projet FIEF du ministère de la Consommation et du Commerce à la section 3.03 du *Rapport spécial 2000 sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources*. Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification les 26 février et 1er novembre 2001 auxquelles ont pris part des représentants du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (anciennement ministère de la Consommation et du Commerce). La sous-ministre a aussi fourni des renseignements complémentaires par correspondance.

Le Comité remercie les représentants du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (le ministère) de leur présence aux audiences. Par ailleurs, le Comité est reconnaissant de l'aide qui lui a été apportée par le Bureau du vérificateur provincial, la greffière du Comité et la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative au cours des audiences.

1. INTRODUCTION

Le ministère a fondé le FIEF en 1980 afin d'informatiser le fichier d'enregistrement foncier de la province. Les biens immobiliers sont passés du système d'enregistrement des actes au système d'enregistrement des droits immobiliers, et les dossiers ont été automatisés pour permettre la recherche sur ordinateur et l'enregistrement des documents sur les biens immobiliers. Le rapport du vérificateur donnait un aperçu des conclusions suivantes[1] :

- En 1991, les Services d'information foncière Teranet Inc. (ci-après Teranet), société en propriété conjointe à laquelle participent la province et une entreprise du secteur privé, assumaient la responsabilité financière et contractuelle de la mise en oeuvre et de l'exploitation du FIEF.
- Les services fournis par Teranet comprennent l'accès en direct et à distance à la base de données du FIEF et la possibilité pour les usagers d'enregistrer de façon électronique les documents qui concernent les droits immobiliers.
- Teranet reçoit les droits perçus par le ministère pour l'enregistrement foncier et les opérations accessoires que le ministère effectue à l'aide du FIEF. Teranet verse au ministère des redevances de 25 % sur les recettes liées à l'enregistrement foncier et de 5 % pour les services accessoires autres que les recherches et certains services.
- Dans le cadre du contrat de licence, la propriété du FIEF, y compris le logiciel, le matériel, les licences et les marques de commerce, a été transférée à Teranet.
- Le ministère détient 40 % des actions avec droit de vote dans l'entreprise, auxquelles s'ajoutent des actions supplémentaires qui lui ouvrent droit à 50 % des dividendes et des répartitions déclarés de Teranet.

- Le ministère a reçu des actions privilégiées (sans droit de vote, ni privilège de participation) échangeables contre 30 millions de dollars pour le travail qu'il avait déjà effectué dans le cadre du projet et du FIEF.
- La convention des actionnaires stipule que le ministère et le partenaire du secteur privé ont chacun le droit de nommer quatre des onze administrateurs de Teranet et peuvent aussi nommer conjointement trois autres administrateurs.
- Au 31 mars 2000, les données sur 2,5 millions des quelque 4,3 millions de biens immobiliers de la province avaient été entièrement converties en format électronique.
- Entre 1991 et les alentours d'avril 2000, le ministère a versé à Teranet 235 millions de dollars prélevés sur les recettes générées par l'enregistrement foncier informatisé et des services accessoires. Teranet a reversé 45 millions de dollars en redevances au ministère.
- La majeure partie des recettes de Teranet, de même que des fonds obtenus par financement, ont servi à défrayer les coûts permanents du projet engagés à ce jour et à assurer l'exploitation et l'entretien du système informatisé.

1.1. Objectifs et aperçu de la vérification

L'objectif du vérificateur provincial (le vérificateur) pour cet examen des contrôles financiers consistait à déterminer si le ministère avait évalué de façon satisfaisante les répercussions de son entente avec Teranet sur l'exploitation permanente du fichier informatisé d'enregistrement foncier et sur l'investissement de la province dans le projet.

Nous avons relevé des problèmes en ce qui concerne l'état d'avancement du projet FIEF, l'entente contractuelle permanente du ministère avec Teranet et des questions d'obligation redditionnelle liées à la gestion du projet et à l'accès à l'information. Le Bureau du vérificateur provincial reviendra sur ce sujet dans un rapport de suivi sur le FIEF.

1.1.1. Conclusions du vérificateur (2000)

Le vérificateur provincial a souligné un certain nombre de préoccupations relativement aux dispositions prises par le ministère et Teranet et à l'état d'avancement du projet.

- En 1991, l'estimation originale du coût du projet FIEF était de 275 millions de dollars, et il devait être terminé en 1999. Maintenant, le coût du projet pourrait bien dépasser 1 milliard de dollars.
- En 1999, Teranet a donné en gage la plus grande partie de son actif important à titre de garantie des obligations qu'elle a émises pour un montant de 280 millions de dollars, principalement pour rembourser des prêts bancaires et pour financer la mise en oeuvre du projet. Pour le ministère, le coût pourrait

augmenter s'il résiliait l'entente avec Teranet et assumait la responsabilité du FIEF.

Le ministère a fait savoir au vérificateur provincial, au moment de la vérification, qu'il était en train de déterminer un plan d'action adapté à ces questions. La vérification n'a pas donné lieu à des recommandations, mais le vérificateur provincial a signalé que les mesures suivantes seraient bonnes à prendre :

- une réévaluation des méthodes d'estimation de Teranet concernant les coûts et l'échéancier du projet;
- un examen indépendant des méthodes de Teranet et de ses estimations de coût;
- une amélioration du processus d'obligation redditionnelle pour s'assurer que Teranet porte en temps opportun les questions d'exploitation et de financement pertinentes à l'attention des principaux représentants du ministère.

1.1.2. Constatations, conclusions et recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics a approuvé les conclusions du vérificateur provincial dans le rapport de vérification 2000 sur le FIEF. Étant donné que des renégociations sont en cours au moment de la rédaction du présent rapport, le Comité a décidé de fournir principalement un rapport de ses constatations et de limiter le nombre de recommandations.

1.2. Réponse du ministère

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises de fournir à la greffière une réponse au présent rapport dans les 120 jours de la date de dépôt auprès du président de l'Assemblée législative. Si toutefois les renégociations du contrat se terminent plus tôt, la réponse devra être fournie à ce moment-là plutôt que dans le délai standard de 120 jours.

2. Renégociations du contrat du FIEF (2001)

En 2000, le vérificateur provincial rapportait que le ministère lui avait signifié qu'il était en train d'évaluer les différentes options pour l'informatisation du fichier d'enregistrement foncier, la mise en oeuvre des améliorations de son processus d'obligation redditionnelle avec Teranet et le plan d'action approprié au moment de la vérification.

Le 25 octobre 2001, dans une lettre du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprise au Comité permanent des comptes publics, la sous-ministre assurait au Comité que les négociations en cours étaient approfondies, embrassaient toutes les principales questions de politique et aboutiraient à une modification des dispositions des ententes juridiques actuelles. Le ministère ajoutait que, au cours des négociations, il avait pris en compte les préoccupations

du vérificateur provincial à propos du projet de mise en oeuvre[2]. Le ministère prévoyait que ces négociations pourraient apporter des changements[3].

Par la suite, lors des audiences du 1er novembre 2001, le ministère expliquait qu'il approchait de la fin de ses négociations avec Teranet et se disait encouragé par le programme « progressiste » qui serait présenté au gouvernement et à Teranet lorsqu'il serait terminé[4].

Les négociations doivent répondre à plusieurs questions sur la mise en oeuvre :

- expliquer concrètement comment on aurait accès à l'infrastructure électronique de la prestation de services en cas d'obstacles financiers ou autres à la prestation des services au nom du ministère par Teranet;
- contrôler les dépenses liées à la prestation d'un service électronique de base;
- pratiquer la meilleure méthode pour le respect des renseignements personnels;
- améliorer la protection d'assurance responsabilité civile pour les dommages découlant d'erreurs dans le processus de conversion;
- déterminer un processus de gestion de la mise au point du système et des nouveaux produits et services;
- pratiquer la meilleure méthode pour un plan intégré en cas de sinistre[5].

Le principe de diligence raisonnable a été exercé pour le coût de la mise en oeuvre de l'informatisation à l'automne 2001. Il a été conclu que le modèle prévisionnel était sûr et que le calendrier de mise en application et le calendrier de génération de recettes concordaient[6]. La durée de la licence exclusive s'étend jusqu'aux alentours de 2017[7].

3. Renseignements généraux sur le projet FIEF

L'objectif du présent rapport était de fournir un état complet des renseignements communiqués par le ministère pendant les débats du Comité, et par correspondance avec la sous-ministre, à propos des grandes questions suivantes :

- les contrats de licence;
- le calendrier du projet et l'échéancier de réalisation;
- l'estimation des coûts et l'évaluation des risques du projet;
- les recettes du ministère;
- les dispositions financières supplémentaires;
- les considérations en matière d'obligation redditionnelle.

3.1. Les contrats de licence

Dans les ententes originales entre la province et Teranet, celle-ci et le ministère s'étaient chacune vu accorder une licence[8] :

- pendant la durée du contrat exclusif, Teranet s'était vu accorder le droit exclusif, inaliénable et mondial de fournir l'accès sur place au fichier informatisé d'enregistrement foncier dans les bureaux locaux d'enregistrement foncier, de préparer et de reproduire des produits et des services d'information et de fournir l'accès à distance aux bases de données;

- le gouvernement recevait un certain nombre d'avantages, dont l'informatisation et la conversion en droits immobiliers de dossiers de biens immobiliers en Ontario, la création d'une base de données cartographiques de ces biens immobiliers et la mise au point d'un portail d'accès à distance, pour la recherche et l'enregistrement, à la base de données informatisée d'enregistrement foncier. Dans le cadre de ces ententes, Teranet assume le coût d'exploitation et d'entretien de ces bases de données et systèmes, de même que leur amélioration et leur mise à niveau.

Le ministère profite des services électroniques et des conversions, et Teranet exploite le FIEF pour le ministère. Teranet est propriétaire du système, et les données du système appartiennent à la province. Ceci donne à la province le droit d'accès pendant la période de licence exclusive et ultérieurement[9].

3.1.1 Renégociations du contrat

Le ministère a expliqué qu'il n'était pas dans son intérêt ni dans celui de Teranet de résilier la licence et de mettre fin aux activités de mise en oeuvre. Il est préférable de gérer les coûts et les échéanciers et de procéder à des rectifications pendant le déroulement du projet[10].

3.2. Date d'achèvement du projet

L'entente de mise en oeuvre et d'exploitation originale (1991) imposait certains critères à Teranet en rapport avec l'informatisation du système d'enregistrement foncier. Plus précisément, Teranet devait effectuer tout le travail nécessaire pour informatiser et convertir les données sur les biens immobiliers en Ontario, conformément au calendrier d'avancement et à l'échéancier précisés dans l'entente.

Audiences du Comité et mémoires du ministère

La portée du projet initial a été réduite, et donc il a fallu renégocier pour prendre en compte les changements de technologie et d'échéancier au moment où on s'est attaqué aux dossiers plus difficiles[11]. Selon le ministère, le projet d'informatisation ne traite que des terrains enregistrés et, à l'achèvement du modèle suggéré, environ 14 % de la superficie de la province seront encore administrés par le ministère sans recours à l'informatisation[12].

3.2.1. Date d'exécution du contrat

En 1998, le ministère a reporté au 31 mars 2004 la date d'exécution de l'informatisation et, en 2000, Teranet a fait savoir qu'elle avait besoin d'une prolongation jusqu'en 2010. Le Comité s'inquiète de ce changement de date d'exécution et des prévisions de coûts dépassant 1 milliard de dollars[13].

Facteurs modifiant le rythme de conversion

Selon le ministère, plusieurs variables ont contribué à la décision de modifier l'échéancier. Au départ, le projet portait sur l'informatisation des fichiers pour rechercher un titre et, par la suite, il a été élargi pour permettre des opérations sur ordinateur[14]. En 1999, Teranet a résilié son contrat avec son principal sous-traitant, chargé de convertir en format électronique les renseignements sur l'enregistrement immobilier. Cela a entraîné un ralentissement de l'informatisation, à savoir de 23 000 dossiers par mois en 1999 à environ 12 000 en février 2000. Également, le ministère a expliqué qu'il était difficile d'être précis quant aux efforts à déployer pour le processus de conversion jusqu'à ce que Teranet exerce ses activités dans un territoire particulier. Cette incertitude est due à la grande variation de types et de descriptions de biens immobiliers à l'échelle de la province[15]. Une partie des dossiers restants concernent des biens qui sont relativement inactifs sur le marché de la revente en Ontario[16].

État d'avancement des conversions

En septembre 2001, environ 70 % des documents des 4,3 millions de biens immobiliers dans la province avaient été informatisés, et 62 % sont en droits immobiliers[17]. Donc, 3 millions de dossiers ont été automatisés, et 500 000 dossiers sont à verser dans le registre[18]. Vu la réduction de la portée du projet, environ 12 % des biens immobiliers ne seront pas traités dans le cadre de l'entente, donc ils ne seront pas accessibles en ligne en 2007[19].

Le ministère peut décider de ne pas terminer tous les dossiers à une certaine date, car il pourrait être plus efficace de réaliser cela sur plusieurs décennies au fur et à mesure que les biens sont transférés[20]. Les documents des 12 % restants peuvent ne pas être informatisés et convertis dans les mêmes conditions financières en raison de plusieurs facteurs encore inconnus[21]. Le ministère peut inclure ces dossiers dans le système informatisé en vertu d'une nouvelle entente.

3.2.2. Renégociations du contrat

Le ministère a expliqué que le calendrier d'exécution de l'informatisation du système d'enregistrement foncier est compris dans les négociations actuelles[22]. Un plan a été mis en oeuvre pour qu'une partie considérable de l'informatisation des documents d'enregistrement foncier soit terminée[23]. Il faudra également assurer la maîtrise des calendriers et des coûts pour que soient prises des décisions éclairées quant à savoir si l'on veut que le projet se termine dans les délais prévus[24].

Au cours des renégociations[25], on a mentionné le troisième ou le quatrième trimestre de 2007 comme date éventuelle d'achèvement. Ceci pour tenir compte

de la combinaison et de la complexité des numéros d'identification des biens et du volume de fichiers existants à traiter ainsi que de nouveaux fichiers à générer[26].

Seuils-repères du contrat

Les seuils-repères font partie intégrante du contrat Teranet qui fixe des normes annuelles pour l'informatisation des biens immobiliers[27]. L'un des seuils-repères originaux prévoyait l'enregistrement électronique d'un nombre considérable de biens immobiliers en Ontario, représentant entre 87 % et 88 % des collectivités ayant une population de 5 000 habitants[28].

> En vertu des ententes juridiques qui régissent les relations, particulièrement l'entente de mise en oeuvre et d'exploitation, le défaut de respecter un seuil-repère contractuel annuel pourrait provoquer l'envoi d'un avis de résiliation. Selon un processus existant, cela pourrait conduire à la résiliation non seulement de l'entente de mise en oeuvre et d'exploitation, mais aussi du contrat de licence et de la licence exclusive elle-même[29].

Teranet a informé le ministère qu'elle ne respecterait probablement pas le seuil-repère annuel pour l'informatisation de biens supplémentaires d'ici le 31 mars 2002[30].

Les seuils-repères seront remplacés par un calendrier de mise en oeuvre auquel correspondra un calendrier d'enregistrement électronique, avec des objectifs par région. Le ministère a indiqué qu'il surveillerait l'atteinte des divers objectifs trimestriellement plutôt qu'uniquement le nombre de numéros d'identification des biens[31].

3.3. Estimations des coûts du projet/évaluation des risques

Les estimations de coût du projet ont considérablement augmenté depuis l'estimation en 1991 de 275 millions de dollars. En avril 1999, Teranet estimait que le coût total du projet dépasserait 700 millions de dollars.

En 1999 également, le ministère a engagé un conseiller pour examiner le projet FIEF et le risque financier qu'il encourait. Le conseiller a souligné ce qui suit :

- L'estimation par Teranet d'un coût total dépassant 700 millions de dollars est un scénario parmi tant d'autres. Il existe des impondérables importants dans les hypothèses qui ont servi à faire cette estimation. D'autres scénarios moins favorables donnent une estimation de coût total dépassant le milliard de dollars.

- Le coût de la conversion de 1,8 million de biens restants calculé en utilisant les méthodes de travail actuelles dépasse les recettes qu'il était prévu de retirer de la conversion.
- Teranet devrait réévaluer ses méthodes d'estimation pour déterminer le coût et l'échéancier de la conversion, et le ministère devrait soumettre à un examen indépendant les méthodes et les estimations de coût de Teranet.

Le conseiller a rédigé des recommandations afin d'améliorer le processus d'obligation redditionnelle pour que Teranet porte en temps opportun les questions d'exploitation et de financement pertinentes à l'attention des principaux représentants du ministère.

Audiences du Comité et mémoires du ministère

Le Comité soulève la question du dépassement des coûts et du risque global pour le ministère[32]. La question est de savoir si le ministère est capable de respecter les délais et de terminer le projet sans dépasser le budget. Le ministère répond qu'il a mis en place un processus de gestion solide et qu'il a affecté les ressources publiques nécessaires pour gérer le projet[33].

3.3.1. Financement et coût du projet (achèvement en 1991)

Le ministère a expliqué que l'estimation de 1 milliard de dollars figurant dans le rapport de vérification de 2000 prenait en compte l'informatisation de tous les dossiers restants, à divers niveaux de complexité, et les éléments liés à l'informatisation et à la conversion au cours des deux à trois années suivantes[34]. Ce qui est en cause est l'impact des coûts non rentables liés aux conversions restantes, étant donné que le transfert de biens immobiliers dans les régions rurales est moins fréquent que dans les régions urbaines. Comme les droits sont versés lorsque les biens sont cédés, les recettes sont automatiquement plus faibles dans les régions rurales de la province[35].

Le coût de l'informatisation et de la conversion assumé jusqu'en février 2001 par la société correspondait à environ 300 millions de dollars, et le coût supplémentaire du travail depuis mars 2002 est d'environ 215 millions de dollars, intérêts non compris, et ce, jusqu'à l'achèvement du projet[36]. Le tableau ci-dessous illustre le coût total du projet, soit 680 millions de dollars jusqu'en 2007.

Tableau 1
Coût total du projet de Teranet
(1991-2007)

Coûts engagés 1991-2007	Dépenses totales
Coût – du démarrage jusqu'au 31 mars 2002	332 millions de dollars
Coût – de 2002 à 2007	215 millions de dollars

Intérêts débiteurs (approx.)	133 millions de dollars
Prévision de coût total du projet jusqu'en 2007 (portée réduite)	***680 millions de dollars***[1]

[1]Estimations du ministère fondées sur l'état actuel des négociations et une réduction de la portée du travail.
Source : Audiences et correspondance avec le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises.

Il y a un plafond à la mise en oeuvre et à l'informatisation en ce qui concerne la durée et le coût global. Par contre, il n'y a pas de plafond pour le coût d'exploitation et la mise au point des systèmes, car ils servent aussi à autre chose qu'au projet de mise en oeuvre et d'informatisation. Si le coût dépassait les niveaux prévus, le ministère demanderait des instructions au Conseil des ministres[37].

Comparaison avec le coût original du projet

Le personnel du vérificateur provincial a expliqué que le coût du projet, soit 275 millions de dollars, provenait du mémoire de 1991 au Conseil de gestion et qu'il avait obtenu une autorisation de fait de le mentionner à des fins de vérification[38]. Le ministère a répondu qu'il n'avait pas fourni au vérificateur le coût total du projet à l'origine parce que, à l'époque, il ne le connaissait pas. Par la suite, le ministère a réexaminé les documents originaux et a donné un chiffre pour l'ensemble du projet de 404 millions de dollars[39].

> [Le ministère] est revenu sur les documents originaux qui faisaient partie du contrat. Les chiffres étaient d'environ 404 millions de dollars, dont 275 millions de dollars ne constituaient qu'une portion. Nous [le ministère] avons aussi regardé les documents originaux où l'on estimait que, si le gouvernement avait entrepris lui-même le projet, le coût aurait été de l'ordre de 620 millions de dollars[40].

Le vérificateur provincial a confirmé que l'estimation originale du projet, qui avait servi au moment de la demande d'autorisation au Conseil de gestion en 1991, était de 275 millions de dollars. L'estimation de coût de 404 millions de dollars date de 2001, à la suite de la publication du rapport du vérificateur provincial. De l'avis de celui-ci, on ne peut trouver la justification de l'estimation de coût de 404 millions de dollars.

3.4. Baisse des recettes du ministère

Le vérificateur provincial a remarqué que le ministère prévoyait que le transfert à Teranet du projet FIEF aurait permis de maintenir le niveau de recettes du gouvernement. Néanmoins, pour l'exercice 1994-1995, les recettes du ministère, moins les dépenses liées aux opérations d'enregistrement foncier, étaient de 38 millions de dollars, et pour l'exercice 1999-2000, les recettes nettes du ministère, y compris les redevances versées par Teranet, avaient chuté à environ

13 millions de dollars. Par ailleurs, Teranet n'avait pas déclaré de dividendes à ses actionnaires depuis sa création, jusqu'au 31 mars 2000. Elle avait accumulé un déficit de 44 millions de dollars[41]. Les états financiers généraux de la société comprennent la dette accumulée provenant des frais financiers des obligations et autres activités dans lesquelles elle a des placements.

Audiences du Comité et mémoires du ministère

Au cours des audiences, on a abordé la question de la solidité financière du projet en fonction des recettes et de la conversion prévue du 1,8 million de biens immobiliers[42]. Le Comité s'inquiète de l'émission d'obligations de 280 millions de dollars de Teranet, de son déficit de 44 millions de dollars et du non-versement des dividendes.

On s'attendait, au début du projet, à ce que Teranet ne puisse pas verser de dividendes au cours des premières années et reverse toutes les recettes dans le projet. Les associés ou actionnaires étaient conscients du fait que Teranet, une nouvelle société, encourrait des pertes au cours des premières années. Par conséquent, au début du projet, il a fallu fournir à Teranet des liquidités pour financer la mise en oeuvre. Également, la société a entrepris ses travaux dans les régions où la combinaison et les types de biens immobiliers permettaient une informatisation et une conversion plus rapides[43].

Le ralentissement économique du début des années 1990 a entraîné une baisse du nombre d'enregistrements de biens immobiliers, et il y a eu quelques problèmes au démarrage liés à la création d'un partenariat avec une société privée. En conséquence, on a rallongé la durée du projet et on a dû recourir au financement par emprunt pour fournir le fonds de roulement du projet[44]. Durant cette période, comme il fallait s'y attendre, les droits conservés par le ministère ont baissé[45].

3.4.1. Recettes du projet

Le projet est financé par les droits versés à Teranet au moment de l'informatisation et de l'enregistrement d'un bien immobilier. Plus le nombre d'enregistrements informatisés est élevé, plus les recettes de Teranet augmentent. « Les recettes dans le cadre du contrat de licence sont réparties entre la province et Teranet. L'Ontario verse à Teranet les recettes générées par les biens dans le fichier informatisé d'enregistrement foncier. Ceci comprend les enregistrements, les recherches et d'autres activités connexes. La province touche des redevances »[46]. Le ministère a expliqué que le modèle d'activité original était destiné à traiter les conversions les plus faciles pour générer des recettes qui permettraient à la société de continuer ses conversions[47]. Voici comment le ministère explique les recettes :

> Nous [le ministère] continuerons à conserver les recettes venant d'enregistrements de biens immobiliers non informatisés. Du fait que le projet d'informatisation dure plus longtemps que prévu à l'origine, la province conservera des

> recettes plus longtemps que prévu. Par ailleurs, lorsque l'enregistrement est informatisé et que des droits sont versés à la société, nos redevances augmentent parce que, comme l'a mentionné le ministre, 25 % des droits d'enregistrement sont reversés à la province sous forme de redevances. Donc, au fur et à mesure de l'informatisation, nos redevances augmentent[48].

On note également dans le rapport de vérification qu'entre 1991 et plus ou moins avril 2000, le ministère a versé à Teranet 235 millions de dollars puisés dans les recettes générées par l'enregistrement foncier informatisé et des services accessoires. Teranet avait versé 45 millions de dollars en redevances au ministère à peu près au milieu de l'an 2000. Le ralentissement économique des années 1990 a entraîné une baisse des recettes suivant la baisse importante des enregistrements.

Au cours du dernier exercice, 80 % des recettes de Teranet provenaient du gouvernement de l'Ontario. De plus, la société compte des recettes et investissements d'autres activités commerciales liées à des produits à valeur ajoutée. Les recettes provenant de ces produits et services sont estimées à environ 900 millions de dollars pour la période allant de 1991 à 2017. Parmi ces activités, citons une coentreprise avec l'Association du Barreau canadien pour l'assurance des actes et des services de cartographie pour les municipalités[49].

Recettes (1991-2017)

La province retient les recettes lorsque les biens immobiliers n'entrent pas dans le fichier informatisé[50]. Par conséquent, lorsque le nombre de biens immobiliers entrant dans le fichier informatisé augmente, les recettes de la province diminuent, et celles de la société augmentent. Le partage 50-50 s'applique aux profits de la société, et non pas aux recettes provenant des enregistrements[51].

Il est prévu qu'entre les années 1991 et 2017, 2 milliards de dollars de recettes seront versés à Teranet à même le Trésor. Teranet aura modernisé et exploité le fichier informatisé d'enregistrement foncier de la province et aura versé à la province 460 millions de dollars en redevances. Le revenu de Teranet pour la période de 1992 à 2001 est illustré dans le tableau 2 intitulé « État du revenu des activités de base ».

3.5. Autres considérations financières

Les autres coûts qu'il faut considérer dans le cadre financier global sont l'option d'avis de résiliation et l'émission des obligations de Teranet.

3.5.1. Avis de résiliation

Au cas où le rendement de Teranet ne serait pas conforme aux modalités de son entente de mise en œuvre et d'exploitation, le ministère peut émettre un avis de résiliation de l'entente. La question peut être soumise à arbitrage afin de

déterminer s'il s'agit d'une option appropriée. Si l'arbitre est d'accord, il peut fixer une compensation juste et équitable pour les deux parties .

Le vérificateur provincial a fait remarquer qu'à moins de mettre en place des mesures d'urgence appropriées, la résiliation de l'entente pourrait entraîner un risque accru d'interruptions de l'exploitation du fichier d'enregistrement foncier. Le ministère a déclaré que des mesures de protection étaient déjà en place pour veiller au maintien de l'exploitation du fichier d'enregistrement foncier de la province, puisque l'entente permettait au ministère d'assumer l'exploitation et le contrôle du FIEF. Le vérificateur provincial a aussi fait remarquer que la récente restructuration financière de Teranet pourrait faire grimper les coûts pour le ministère s'il décidait d'assumer la responsabilité de l'exploitation et du contrôle du FIEF.

Audiences du Comité et mémoires du ministère

Le Comité a soulevé la question des répercussions financières de l'entente en se fondant sur le commentaire du ministère prétendant que la résiliation du contrat pourrait coûter cher au gouvernement[52]. Parmi ces coûts, il faudrait inclure la perte éventuelle de l'actif en obligations et les répercussions négatives sur la participation de la province dans Teranet[53]. Le ministère a fourni les explications suivantes en ce qui concerne l'option de résiliation du contrat :

> Deux questions différentes se posent ici. La première pour l'avancement du projet : le refus de se conformer aux engagements ou de fournir les ressources nécessaires au projet constituerait une violation déterminante de l'entente future que nous négocions.
> Dans l'entente originale de 1991, il était prévu que les parties se soumettraient à arbitrage si un événement déterminant entraînait la résiliation, ce qui est la formule utilisée dans l'entente actuelle[54].

Le ministère a l'intention de terminer le projet FIEF, de préférence dans le cadre du contrat actuel ou, en cas de résiliation, en faisant appel à un nouveau fournisseur. Le problème est qu'un nouveau fournisseur engagerait des frais de démarrage et des dépenses supplémentaires pour parvenir aux connaissances nécessaires afin d'exécuter le projet[55].

3.5.2. Émission d'obligations de Teranet

En septembre 1999, Teranet a émis des obligations pour un montant de 280 millions de dollars, qui arrivent à échéance le 8 septembre 2009. Teranet a utilisé le produit net de la vente de ces obligations principalement pour rembourser des emprunts bancaires et pour financer le coût de la mise en oeuvre future de l'informatisation de l'enregistrement foncier. La province a investi

30 millions de dollars dans ces obligations en échange des actions privilégiées de valeur égale qu'elle avait acquises lorsque Teranet avait vu le jour.

À titre de garantie pour les obligations émises, Teranet a donné en gage la majorité de son actif, y compris l'actif monétaire qu'elle détenait, des produits d'exploitation et des sommes à recevoir, des logiciels informatiques, du matériel et des ententes. La licence et les ententes de mise en oeuvre et d'exploitation conclues entre Teranet et la province sont comprises dans ces garanties. Donc, si le ministère devait résilier son entente avec Teranet et reprendre l'exploitation et le contrôle du projet, il devrait d'abord tenir compte des obligations de Teranet envers les détenteurs d'obligations. En outre, il se peut que le ministère soit tenu de dédommager Teranet de la totalité ou d'une partie de ses coûts. Depuis 1991, Teranet a beaucoup investi dans l'informatisation des documents sur l'enregistrement foncier et mis au point le système FIEF. Au 31 mars 2000, Teranet indiquait que cela représentait un coût supérieur à 300 millions de dollars.

Audiences du Comité et mémoires du ministère

Au cours des audiences, le Comité s'est inquiété des engagements financiers de la province en rapport avec les obligations de Teranet. En effet, lors du ralentissement économique au début des années 1990, le nombre d'enregistrements est passé de 1,9 million à environ 1,1 million, selon le ministère. Par conséquent, le financement disponible pour le projet a diminué et il a fallu emprunter sous forme d'obligations[56]. Néanmoins, le ministère a déclaré que Teranet aurait le financement nécessaire pour mener à bien le projet et, selon les conseillers financiers engagés par SuperCroissance, Teranet est financièrement solide[57].

Décision d'émettre des obligations

Le contrat original envisageait la possibilité pour Teranet d'un financement par emprunt en cas de besoin; cependant, le contrat ne précisait pas le type d'instrument[58]. L'émission d'obligations expose le gouvernement à deux situations :

- la province détient 30 millions de dollars d'obligations dans le cadre du financement par emprunt;
- si Teranet se heurtait à des problèmes financiers, la valeur de la participation du gouvernement dans la société, soit 50 %, serait mise en jeu[59].

Scénario éventuel en cas de défaillance du contractant

Dans une telle situation, le liquidateur pourrait vendre l'actif sans l'intervention de la province; néanmoins, celle-ci a un droit de regard à l'occasion de la nomination d'un nouveau successeur[60]. Le vérificateur a demandé si les contribuables seraient protégés au cas où Teranet manquerait à ses engagements en ce qui concerne les obligations qu'elle a émises[61]. Le ministère a expliqué les dispositions actuelles :

> ... dans le cadre du contrat portant sur les obligations, la propriété du fichier est la garantie des obligations émises. Mais ce que nous [le ministère] avons négocié n'est pas la propriété du fichier; c'est le droit de l'utiliser pour remplir nos obligations réglementaires. Cela ne changera pas pour permettre à la province de maintenir ses droits d'accès perpétuels au fichier afin de prendre en charge l'enregistrement immobilier en Ontario[62].

Le ministère a assuré au Comité qu'il avait tenu compte de tous les facteurs dans les négociations pour qu'il n'y ait pas de solution de continuité en cas de difficultés financières[63]. Il est convaincu que Teranet s'acquittera de ses obligations contractuelles[64].

La province a donné aux agences de notation des renseignements concernant les relations de la société avec le gouvernement, ce qui ne constituait pas une garantie de responsabilité quant à la dette. En effet, la province n'assume pas de responsabilité légale en la matière, excepté par le biais de sa participation dans la société[65].

Le ministère a expliqué que les obligations étaient un placement privé et que la notation de Standard & Poor's ne divulgue pas tous les renseignements. En tant que placement privé auprès d'investisseurs institutionnels, les obligations n'étaient pas offertes au public et il n'y avait pas de participation du public, comme cela aurait été le cas pour d'autres types d'instruments[66].

4. QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ

Le Comité s'est penché sur deux questions fondamentales de responsabilité au cours de ces audiences concernant la gestion du projet et la question plus générale de l'accès du vérificateur aux renseignements nécessaires à la vérification. Le Comité a reconnu les efforts faits par le ministère pour remédier à ses défaillances dans le domaine de la responsabilité. Cependant, il a conclu qu'il fallait prêter davantage attention aux questions suivantes :

- le pouvoir du ministère de contrôler et de surveiller le fichier informatisé d'enregistrement foncier de la province et le niveau de contrôle démontré dans la structure de gestion de Teranet;
- le degré de collaboration du ministère avec les organes de supervision, plus précisément le Comité permanent des comptes publics et le Bureau du vérificateur provincial.

4.1. Gestion du projet

Dans le cadre du partenariat secteur privé-secteur public, la province détient 40 % des actions de Teranet donnant droit de vote et des actions supplémentaires

donnant droit au ministère à 50 % des dividendes et des répartitions déclarés de Teranet. Enfin, la province ne détermine pas l'exploitation de Teranet[67].

Le conseil d'administration de la société est chargé du financement et de l'observation des modalités de l'entente[68]. Le contrat d'actionnaire stipule que le ministère et le partenaire du secteur privé ont, chacun, le droit de nommer quatre des onze membres du conseil d'administration de Teranet et, ensemble, de nommer les trois autres. Un sous-ministre adjoint siège au conseil d'administration, en tant que membre sans droit de vote, pour faire acte de présence aux assemblées[69]. Le conseil d'administration se réunit de six à sept fois par an, et un représentant du ministère rencontre régulièrement son président; avant les assemblées, le sous-ministre confère avec les délégués provinciaux auprès du conseil d'administration[70].

Selon le ministre, la province a une représentation égale au conseil d'administration et est actionnaire minoritaire, participant aux décisions de financement. Alors que la société gère l'exploitation quotidienne, le ministère supervise l'observation des modalités de l'entente[71].

4.1.1. Innovations liées à la responsabilité

Le Comité a cherché à se renseigner sur un deuxième examen mené par SuperCroissance au printemps 2000 à propos des risques juridiques et financiers et des questions liées aux relations contractuelles à l'époque[72]. Pour sa part, le ministère a examiné des options avec les conseillers de SuperCroissance pour trouver la manière la plus pratique, commode et prudente, de mener à bien le projet tout en préservant l'intégrité du fichier d'enregistrement foncier[73]. À la lumière de cette analyse, le ministère prévoit de mettre en place un plan d'action, avec l'appui du gouvernement[74].

Le ministère a fait savoir qu'il était mieux placé maintenant pour gérer le programme pour les raisons suivantes :

- il comprend mieux les impondérables et les caractéristiques du fichier que l'on peut contrôler;
- le processus d'examen trimestriel qui a été mis au point révèle parfaitement les écarts;
- le ministère a la possibilité de résilier l'entente si Teranet manque à ses obligations ou n'a pas la capacité demandée[75].

De plus, les renégociations du contrat ont porté sur la gestion avec Teranet. Ce processus comporte un cadre de gestion du rendement comprenant un examen trimestriel par le ministère en cas d'écart important, et confiant à un tiers l'examen des chiffres[76]. Selon le ministère, cette méthode comporte les outils de gestion nécessaires et les techniques en matière d'obligation redditionnelle qui permettent de suivre les progrès[77]. De plus, le ministère entretient deux types de relations avec Teranet pour surveiller les coûts du projet, à savoir ses relations en tant qu'actionnaire et ses relations en tant que client.

Enfin, il y a eu une restructuration au niveau de la surveillance exercée par le ministère.

- Le ministère prévoit de mettre en place une nouvelle structure comprenant des réunions régulières avec le conseil d'administration de Teranet et les membres du conseil provincial, ainsi que des séances de planification stratégique annuelles régulières avec les représentants de la province[78].

- Une nouvelle « Direction de la liaison sectorielle » du ministère mettra en place des méthodes systématiques qui s'appliqueront à la gestion, à la gestion du rendement et à l'obligation de rendre compte[79].

Recommandation du Comité

Au cours de la présente section, nous avons décrit le cadre de gestion modifiée et les différentes initiatives mises en place pour répondre aux questions de responsabilité. Si l'on veut que cette obligation redditionnelle soit respectée, il faut surveiller régulièrement les méthodes d'estimation du projet, son coût et l'échéancier, et imposer un mécanisme d'examen indépendant et un modèle de présentation de rapports au ministère.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

1. **Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises doit établir les mesures suivantes de la responsabilité vérifiables pour la création du fichier informatisé d'enregistrement foncier de la province intitulé FIEF :**

    - **une réévaluation des méthodes d'estimation de Teranet pour le coût du projet et l'échéancier;**
    - **une amélioration du processus d'obligation redditionnelle pour s'assurer que Teranet porte, en temps opportun, les questions d'exploitation et de financement pertinentes à l'attention des principaux représentants du ministère, afin que celui-ci puisse prendre des mesures de redressement.**

4.2. Accès à l'information

Le Comité a demandé au ministère de lui fournir certains renseignements financiers lors des audiences afin de tirer au clair différentes questions. Au départ, le ministère estimait que puisque Teranet était une société privée, elle avait le droit de protéger des renseignements internes. Par conséquent, le ministère n'avait pas l'intention de fournir au Comité des renseignements concernant les finances de Teranet, arguant d'un droit de propriété[80].

Le Comité a demandé des précisions. Il souhaitait savoir si les renseignements n'étaient pas disponibles en raison des modalités de l'entente[81]. Le ministère a expliqué que le gouvernement pouvait savoir quelles étaient les dispositions financières, qu'il n'y avait pas de restrictions pour lui. Teranet n'avait aucune objection à ce que le vérificateur provincial examine les renseignements financiers, mais s'inquiétait de ce que des concurrents puissent être mis au courant de renseignements qui, normalement, ne sont pas rendus publics[82]. La société craignait que la divulgation de certains renseignements n'ait des répercussions négatives sur ses intérêts sur le marché[83].

Les renseignements demandés par le Comité permanent des comptes publics et le Bureau du vérificateur provincial sont indispensables pour le rapport de vérification[84]. Le Comité a correspondu avec la sous-ministre à plusieurs occasions en vue d'obtenir des précisions sur l'émission d'obligations de Teranet et le coût total du projet FIEF, déterminé par le ministère.

Le ministère a confirmé qu'il détenait les renseignements demandés et que Teranet consentait à les communiquer au vérificateur provincial[85]. Le 1er novembre 2001, le vérificateur provincial a fait savoir qu'il avait reçu les renseignements, mais que le processus avait été laborieux[86]. Le vérificateur a expliqué en détail ce qui le gênait dans la manière dont le ministère avait répondu à ses questions liées à la vérification :

> L'une des choses qui me gênait lors des réunions précédentes était l'argument continuellement répété que les renseignements appartenaient à Teranet…
>
> Je [vérificateur provincial] souhaiterais qu'il soit noté qu'entre-temps nous avons obtenu un avis juridique et j'aimerais dire de quoi il s'agit. Nous avons examiné les clauses relatives au caractère confidentiel qui se trouvent dans l'entente. Sont exclus de ces clauses tous renseignements divulgués à la suite d'une ordonnance du tribunal ou d'une autre obligation juridique ou conformément à la loi. Notre droit d'accès est établi en vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics* et, par conséquent, en vertu de la loi. Je me réjouis de remarquer qu'à compter d'aujourd'hui [1er novembre 2001] les restrictions ont été levées[87].

Le vérificateur a répété que son Bureau ne pouvait être empêché de faire les rapports prescrits en vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics*[88].

Recommandation du Comité

Les renseignements que le Comité a demandés sur l'exploitation de Teranet étaient essentiels pour les activités du Bureau du vérificateur provincial et du Comité permanent des comptes publics. En réaction aux difficultés rencontrées pour obtenir ces renseignements, le Comité a noté dans sa correspondance avec le ministère l'année dernière que, dans l'accomplissement de son mandat, il a le droit d'obtenir les renseignements pertinents en vertu de la *Loi sur l'Assemblée législative*. De même, le droit du vérificateur provincial d'avoir accès à l'information à des fins de vérification est enchâssé dans la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

Le Comité a conclu que des renseignements pertinents devraient être fournis rapidement dans les vérifications suivantes et, pour faciliter ce processus, il faut que le ministère réévalue la façon dont il a été répondu aux différentes demandes de renseignements au cours des audiences de 2001[89]. On s'attend à ce que le personnel du ministère facilite le processus de vérification pour répondre à l'obligation de rendre compte et assurer la transparence dans les relations avec le Comité permanent des comptes publics et le Bureau du vérificateur provincial.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

2. **Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises doit réexaminer sa gestion du projet FIEF et les audiences du Comité en 2001, en prêtant particulièrement attention aux problèmes rencontrés au moment de donner au Comité et au vérificateur provincial accès aux renseignements pertinents pour les fins du Comité et de la vérification. Afin d'éviter une répétition de ces circonstances, le ministère doit fournir rapidement les renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'Assemblée législative* et de la *Loi sur la vérification des comptes publics*.**

5. Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

1. **Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises doit établir les mesures suivantes de la responsabilité vérifiables pour la création du fichier informatisé d'enregistrement foncier de la province intitulé FIEF :**

    - **une réévaluation des méthodes d'estimation de Teranet pour le coût du projet et l'échéancier;**
    - **une amélioration du processus d'obligation redditionnelle pour s'assurer que Teranet porte, en temps opportun, les questions d'exploitation et de financement pertinentes à l'attention des principaux**

représentants du ministère, afin que celui-ci puisse prendre des mesures de redressement.

2. **Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises doit réexaminer sa gestion du projet FIEF et les audiences du Comité en 2001, en prêtant particulièrement attention aux problèmes rencontrés au moment de donner au Comité et au vérificateur provincial accès aux renseignements pertinents pour les fins du Comité et de la vérification. Afin d'éviter une répétition de ces circonstances, le ministère doit fournir rapidement les renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'Assemblée législative* et de la *Loi sur la vérification des comptes publics*.**

TERANET INC.

Tableau 2
État du revenu des activités de base

Exercices terminés au 31 mars
(en milliers de dollars)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PRODUITS D'EXPLOITATION*	2 947 $	5 225 $	8 844 $	11 326 $	16 972 $	43 738 $	64 330 $	75 838 $	89 547 $	97 810 $
MOINS REDEVANCES MINISTÈRE	269	960	1 874	2 223	3 305	6 980	10 219	11 398	13 791	15 781
DÉPENSES D'EXPLOITATION	4 392	6 309	5 752	14 420	17 029	22 570	30 472	35 072	38 633	38 224
SOLDE**	(1 714)	(2 044)	1 218	(5 317)	(3 362)	14 188	23 639	29 368	37 123	43 805
Moins INTÉRÊTS, IMPÔTS, AMORTISSEMENT	2 705	6 397	21 593	3 514	6 232	13 776	18 530	23 016	27 398	33 290
PROFIT (PERTE)	(4 419) $	(8,441) $	(20 375) $	(8 831) $	(9 594) $	412 $	5 109 $	6 352 $	9 725 $	10 515 $

* Produits provenant de l'enregistrement, des recherches et dépenses accessoires, de l'accès à distance, des brefs et cartes.

** SOLDE : solde avant intérêts, impôts et amortissement

Source : Lettre de la sous-ministre du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, en date du 28 novembre 2001, à la greffière du Comité permanent des comptes publics.

BIBLIOGRAPHIE

[1] Bureau du vérificateur provincial, *Rapport spécial (2000) sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources*, (Bureau du vérificateur provincial; Toronto (Ontario), automne 2000), p. 68 et 69.
[2] Lettre de la sous-ministre, ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, au vice-président du Comité permanent des comptes publics, en date du 25 octobre 2001.
[3] Ibid.
[4] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : *67*.
[5] Ibid., p. 84.
[6] Ibid., p. 71 et 72.
[7] Ibid., p. 77. Teranet, qui détient un contrat de licence conditionnel exclusif pour la prestation de services d'enregistrement foncier informatisés, reçoit des droits perçus par le ministère pour l'enregistrement et des activités connexes que le ministère traite à l'aide du FIEF.
[8] Lettre du ministre des Services aux consommateurs et aux entreprises en date du 25 octobre 2001.
[9] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 77.
[10] Ibid., p. 70.
[11] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001) : 390.
[12] Lettre de la sous-ministre, ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, à la greffière du Comité permanent des comptes publics, en date du 28 novembre 2001.
[13] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 68.
[14] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 398.
[15] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 72.
[16] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 393.
[17] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 83.
[18] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001) : 411.
[19] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 80.
[20] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001) : 393.
[21] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 83.
[22] Ibid., p. 70.
[23] Lettre du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en date du 25 octobre 2001.
[24] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 69.
[25] Ibid.
[26] Ibid.
[27] Lettre du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en date du 25 octobre 2001.
[28] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 68.
[29] Ibid.
[30] Lettre du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en date du 25 octobre 2001.

[31] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 69.
[32] Ibid., p. 75.
[33] Ibid., p. 76.
[34] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 403 et 405.
[35] Ibid., p. 406.
[36] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 68.
[37] Ibid., p. 70.
[38] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 403.
[39] Ibid.
[40] Ibid.
[41] Ibid., p. 399.
[42] Ibid., p. 406.
[43] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 72.
[44] Ibid, p.73.
[45] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 400.
[46] Lettre du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en date du 25 octobre 2001.
[47] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 411.
[48] Ibid., p. 395 et 396.
[49] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 78.
[50] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 395.
[51] Ibid.
[52] Lettre du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises en date du 25 octobre 2001.
[53] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 73.
[54] Ibid.
[55] Ibid.
[56] Ibid.
[57] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 407.
[58] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 80.
[59] Ibid. p. 77.
[60] Ibid.
[61] Ibid., p. 76 et 77.
[62] Ibid., p. 77.
[63] Ibid., p. 80.
[64] Ibid., p. 77.
[65] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 80.
[66] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 407.
[67] Ibid., p. 391.
[68] Ibid., p. 392.
[69] Ibid., p. 396.
[70] Ibid., p. 408.

[71] Ibid., p. 391.
[72] Ibid., p. 407.
[73] Ibid.
[74] Ibid.
[75] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 75 et 76.
[76] Ibid., p. 69.
[77] Ibid.
[78] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 1re session, 37e législature (26 février 2001): 403.
[79] Ibid.
[80] Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats (Hansard)*, 2e session, 37e législature (1er novembre 2001) : 82.
[81] Ibid.
[82] Ibid., p. 81.
[83] Ibid.
[84] Ibid.
[85] Ibid., p. 82.
[86] Ibid., p. 71.
[87] Ibid.
[88] Ibid., p. 81.
[89] Ibid., p. 83 et 84.